

Zur Frist für die Behandlung von zulässigen Volksinitiativen im Landtag

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2020). *Zur Frist für die Behandlung von zulässigen Volksinitiativen im Landtag*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/2). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66057-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Zur Frist für die Behandlung von zulässigen Volksinitiativen im Landtag

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 13. Januar 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. Auftrag.....	2
B. Stellungnahme	3
I. Rechtliche Vorgaben.....	3
1. Landesverfassung	3
2. Volksabstimmungsgesetz.....	3
II. Folgerungen.....	4
1. Folgen der Überschreitung der Viermonatsfrist	4
a) Art. 77 Abs. 1 LV und § 13 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg.....	4
b) § 12 Abs. 2 VAGBbg.....	4
2. Handlungsmöglichkeiten der Vertreter der Volksinitiative.....	5

A. Auftrag

Dem Landtag wurden am 19. November 2019 und am 13. Januar 2020 zwei Volkinitiativen zum Artenschutz unterbreitet. Der Ausschuss für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz hält aus sachlichen und organisatorischen Gründen eine gemeinsame Behandlung der Volksinitiativen für sinnvoll. Er hat daher in seiner Sitzung am 8. Januar 2020 beschlossen, den Parlamentarischen Beratungsdienst um Bewertung folgender Fragen zu der Viermonatsfrist für die Behandlung zulässiger Volksinitiativen durch den Landtag zu bitten:

1. Welche Folge hätte die Nichteinhaltung der Viermonatsfrist gem. Art. 77 Abs. 1 LV durch den Landtag und welche Schritte könnte eine betroffene Volksinitiative unternehmen?
2. Wie ist es zu bewerten, wenn die Initiatoren einer Fristüberschreitung zustimmen bzw. ausdrücklich auf Rechtsmittel zur Durchsetzung der Frist verzichten, um so ein umfassenderes Beratungsverfahren zu erzielen?
3. Hätte eine mit Zustimmung der Initiatoren vollzogene Verzögerung der Behandlung im Landtag Auswirkungen auf das weitere Verfahren bzw. die Rechte der Initiatoren, insbesondere auf das Verlangen auf Durchführung eines Volksbegehrens bei Ablehnung?

B. Stellungnahme

I. Rechtliche Vorgaben

1. Landesverfassung

Zeitliche Vorgaben zur Behandlung von Volksinitiativen im Landtag finden sich in Art. 77 Abs. 1 LV. Nach dieser Vorschrift findet auf Verlangen der Vertreter der Volksinitiative ein Volksbegehren statt, wenn der Landtag einem Gesetzentwurf oder einer anderen Vorlage nicht innerhalb von vier Monaten zustimmt. Die verfassungsrechtliche Viermonatsfrist ist also eine Sperrfrist für die Beantragung eines Volksbegehrens. Eine Befassungsfrist, innerhalb derer der Landtag die von der Volksinitiative unterbreitete Vorlage im Plenum behandeln muss, regelt die Verfassung hingegen nicht. Die Verfassung schreibt auch nicht vor, welche Frist für die Vertreter der Volksinitiative nach Ablauf der viermonatigen Sperrfrist läuft, um die Durchführung des Volksbegehrens zu verlangen.

2. Volksabstimmungsgesetz

Weitergehende Vorgaben sind im Volksabstimmungsgesetz (VAGBbg) normiert. Dabei ist zu beachten, dass nach § 73 Satz 1 VAGBbg für Volksinitiativen, die dem Landtag vor dem 1. Januar 2020 unterbreitet worden sind, das Volksabstimmungsgesetz in der bis dahin geltenden Fassung fortgilt.¹ Die zum 1. Januar 2020 in Kraft getretenen Neuregelungen des VAGBbg enthalten in Bezug auf die hier interessierenden Fragestellungen allerdings keine wesentlichen Änderungen, auf eine gesonderte Zitierung der alten Fassung des VAGBbg wird daher verzichtet.

§ 12 Abs. 2 VAGBbg sieht eine Befassungspflicht des Landtages innerhalb der Viermonatsfrist vor („hat der Landtag ... zu entscheiden“). Maßgeblich für den Fristbeginn ist der Eingang der Volksinitiative bei der Landtagspräsidentin.

¹ Fassung vom 14. April 1993, GVBl. I, S. 94, zuletzt geänd. durch Art. 3 des Gesetzes vom 19. Juni 2019, GVBl. I Nr. 40, S. 10. Diese Fassung ist zugleich die Fassung des derzeit geltenden Gesetzes, denn Art. 5 des letzten Änderungsgesetzes ordnete ein gespaltenes Inkrafttreten der Änderungen des VAGBbg an (teils zum 20. Juni 2019, teils zum 1. Januar 2020). Für die im November 2019 eingereichte Volksinitiative sind die Regelungen des VAGBbg über Volksinitiativen maßgeblich, die bis Ende 2019 Geltung hatten. Für die im Januar 2020 eingereichte Volksinitiative gelten die derzeitigen Bestimmungen.

§ 13 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg² wiederholt die Regelung der viermonatigen Sperrfrist für die Beantragung eines Volksbegehrens in Art. 77 Abs. 1 LV und präzisiert sie dahingehend, dass die Frist mit „Übergabe der Volksinitiative an den Landtag“ beginnt. Trotz der unterschiedlichen Formulierungen beginnen die Befassungsfrist nach § 12 Abs. 2 VAGBbg und die Sperrfrist nach § 13 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg am gleichen Tag. Beide Fristen sind daher identisch.

§ 13 Abs. 2 VAGBbg schließlich regelt eine Frist von einem Monat für das Verlangen auf Durchführung eines Volksbegehrens. Die Frist beginnt mit der Bekanntgabe eines ablehnenden Landtagsbeschlusses oder mit Ablauf der Viermonatsfrist.

II. Folgerungen

1. Folgen der Überschreitung der Viermonatsfrist

a) Art. 77 Abs. 1 LV und § 13 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg

Die Viermonatsfrist nach Art. 77 Abs. 1 LV und § 13 Abs. 1 Satz 1 VAGBbg ist lediglich eine Sperrfrist. Stimmt der Landtag innerhalb dieser Frist der mit der Volksinitiative unterbreiteten Vorlage nicht zu, können die Vertreter der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens verlangen. Eine Pflicht des Landtages, sich innerhalb dieser Frist mit der Vorlage zu befassen, ist hieraus nicht abzuleiten.

b) § 12 Abs. 2 VAGBbg

Hingegen sieht § 12 Abs. 2 VAGBbg zusätzlich eine Befassungspflicht innerhalb der Viermonatsfrist vor. Trifft der Landtag innerhalb der Frist keine Entscheidung über die unterbreitete Vorlage, handelt er rechtswidrig.

Weitergehende Folgen ergeben sich aus einer nicht fristgerechten Befassung nicht. Ein später gefasster Beschluss des Landtages über die Vorlage ist nicht allein wegen der Fristversäumnis rechtswidrig. Auch stehen den Vertretern der Volksinitiative keine besonderen Rechtsmittel wegen der Fristüberschreitung zur Verfügung, da das VAGBbg entsprechende Bestimmungen nicht enthält und eine Anrufung des Landesverfassungsgerichts im Wege eines Organstreitverfahrens (Art. 113 Nr. 1 LV) bzw. einer Verfassungsbe-

² Für die Durchführung des Volksbegehrens sind die Vorschriften des VAGBbg in der aktuellen Fassung maßgeblich, auch wenn für die Volksinitiative noch die Vorschriften des VAGBbg2019 galten, vgl. § 73 Satz 2 VAGBbg.

schwerde (Art. 113 Nr. 4 LV) schon deswegen nicht in Betracht kommt, weil die Pflicht zur Entscheidung binnen vier Monaten lediglich einfachgesetzlich normiert ist. Daher verbleibt es bei der verfassungsrechtlich vorgesehenen Möglichkeit der Vertreter der Volksinitiative, bei Fristüberschreitung die Durchführung eines Volksbegehrens zu verlangen.

Auch wenn die Nichtbeachtung der Befassungsfrist keine besonderen Rechtsfolgen nach sich zieht, ist der Landtag nach dem Rechtsstaatsprinzip zu rechtmäßigem Handeln und damit auch zur Beachtung seiner eigenen Gesetze verpflichtet. Will er von den gesetzlichen Vorgaben abweichen, muss der Landtag diese zuvor in dem dafür vorgesehenen Verfahren ändern.

2. Handlungsmöglichkeiten der Vertreter der Volksinitiative

Die Pflicht des Landtages, binnen vier Monaten über die Vorlage zu entscheiden, ist gesetzlich normiert und steht nicht zur Disposition der Vertreter der Volksinitiative. Rechtsmittel zur Durchsetzung der Pflicht bestehen nicht, sodass auf solche Rechtsmittel auch nicht verzichtet werden kann.

Behandelt der Landtag mit Zustimmung der Vertreter der Volksinitiative die Vorlage nicht innerhalb der Viermonatsfrist, ist die Frist nach § 13 Abs. 2 VAGBbg zu beachten. Die in dieser Vorschrift geregelte Frist von einem Monat für das Verlangen auf Durchführung eines Volksbegehrens beginnt mit Bekanntgabe eines ablehnenden Landtagsbeschlusses, spätestens jedoch mit Ablauf der Viermonatsfrist. Wenn der Landtag sich (rechtswidrig) überhaupt nicht mit der Volksinitiative befasst, müssen die Vertreter der Volksinitiative also spätestens fünf Monate nach Einreichung der Initiative (vier Monate Sperrfrist plus ein Monat Anzeigefrist) das Verlangen auf Durchführung eines Volksbegehrens anzeigen, andernfalls ist das Verfahren beendet.³

Die Zustimmung der Vertreter der Volksinitiative zu einer verzögerten Behandlung der Vorlage führt weder zu einem Verlust des Rechts, die Durchführung eines Volksbegehrens zu verlangen, noch zu einer Verlängerung der Monatsfrist. Da diese Frist (anders als die Sperrfrist) verfassungsrechtlich nicht vorgegeben ist, kann sie aber durch den Landtag im Wege der Änderung des VAGBbg verändert werden.

³ Nach *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 77 Ziff. 2, soll Wiedereinsetzung in den vorigen Stand analog § 32 VwVfG möglich sein. Dies ist jedoch in § 71 Abs. 1 Satz 2 VAGBbg ausdrücklich ausgeschlossen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die ab dem 1. Januar 2020 geltende Fassung des VAGBbg dem Landtag und den Vertretern der Volksinitiative auch noch nach dem Verlangen auf Durchführung eines Volksbegehrens Handlungsspielräume einräumt. Denn nach § 13 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 6 VAGBbg kann der Landtag das Volksbegehren auf Antrag der Vertreter für erledigt erklären, wenn er die unterbreitete Vorlage in veränderter, jedoch dem Grundanliegen nicht widersprechender Form annimmt. Geht man davon aus, dass der Landtag sich nach seinem Sitzungsplan spätestens Ende Februar 2020 mit der im November 2019 eingereichten Volksinitiative befassen muss und der Beschluss des Landtags Anfang März 2020 bekanntgegeben wird (§ 12 Abs. 3 VAGBbg), ergibt sich ein zeitlicher Korridor bis Ende 2020:

Anfang April 2020: Fristende für das Verlangen auf Durchführung eines Volksbegehrens

Anfang Mai 2020: Ablauf der Frist zur Prüfung der Zulässigkeit des Volksbegehrens durch die Landesregierung, Bekanntmachung des Volksbegehrens durch den Landesabstimmungsleiter (§§ 13 Abs. 3, 14 Abs. 1 VAGBbg)

Ende Juni 2020: Beginn der Eintragsfrist (bei Ausschöpfung der acht Wochen nach Bekanntmachung des Volksbegehrens gem. § 14 Abs. 2 Satz 2 VAGBbg)

Ende Dezember 2020: Ablauf der sechsmonatigen Eintragsfrist (§ 14 Abs. 2 Satz 2 VAGBbg, Art. 77 Abs. 3 Satz 1 LV)